ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dybe, Georg

Book Part

Räumliche Koordination von Förderpolitiken: Das Beispiel der "Regionalen Wachstumskerne" in Brandenburg

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Dybe, Georg (2015) : Räumliche Koordination von Förderpolitiken: Das Beispiel der "Regionalen Wachstumskerne" in Brandenburg, In: Karl, Helmut (Ed.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, ISBN 978-3-88838-077-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 91-112, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-0778063

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/141953

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

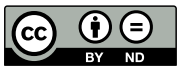
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Georg Dybe

Räumliche Koordination von Förderpolitiken – Das Beispiel der „Regionalen Wachstumskerne“ in Brandenburg

URN: urn:nbn:de:0156-0778063

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 91 bis 112

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Georg Dybe

Räumliche Koordination von Förderpolitiken – Das Beispiel der „Regionalen Wachstumskerne“ in Brandenburg

Gliederung

1 Einleitung
2 Theoretischer Rahmen zur Politikkoordination im Mehrebenensystem
2.1 Horizontale Kooperation – warum und wie wird kooperiert?
2.2 Vertikale Kooperation – im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung
3 Die Förderung „Regionaler Wachstumskerne“ in Brandenburg
4 Beschreibung und Bewertung der Koordination im Wachstumskernprozess
4.1 Horizontale Koordination innerhalb der Landesregierung
4.2 Vertikale Koordination zwischen Landesregierung und Wachstumskernen
4.2.1 Das doppelte Spannungsfeld von Zentralität/Dezentralität und Kooperation/Wettbewerb
4.2.2 Mitwirkungsanreize für die Wachstumskerne
4.2.3 Die Rolle der Landkreise
4.3 Horizontale Koordination auf kommunaler Ebene
4.3.1 Zusammenarbeit der „Mehrlinge“
4.3.2 Horizontale Kooperation mit den Umlandkommunen
5 Fazit
Literatur

Kurzfassung

Die brandenburgische Landesregierung hat vor gut zehn Jahren begonnen, ihre Förderpolitiken neu auszurichten und räumlich auf „starke Standorte“ (sog. Regionale Wachstumskerne) zu fokussieren. Die Wachstumskerne sind die brandenburgischen Standorte mit – im Landesmaßstab – überdurchschnittlichen wirtschaftlichen und/oder wissenschaftlichen Potenzialen. Neben der räumlichen Fokussierung war und ist eine Leitidee des neuen Ansatzes, dass alle entwicklungsrelevanten Politikfelder bei der Stärkung der Wachstumskerne mitwirken. Der Ansatz bringt in horizontaler wie vertikaler Hinsicht eine Reihe von Koordinationserfordernissen mit sich. Dieser Artikel untersucht die Politikkoordination im Rahmen der räumlichen Fördermittelfokussierung mit dem Ziel der Ableitung von

Handlungsempfehlungen für die Politikkoordination. In Bezug auf die Politikkoordination legt das brandenburgische Beispiel nahe, dass eine in ein System interregionaler Kooperation eingebundene Dezentralisierungspolitik und die Zurückhaltung gegenüber Wettbewerbselementen ein guter Weg sind, um die Vorteile von Dezentralisierung und Zentralisierung zu vereinen. Eine Erfahrung ist auch, dass eine räumlich fokussierte Förderstrategie die vertikale Kooperation erleichtert. Die Ausrichtung auf einige Standorte führt zu Komplexitätsreduktion bei der vertikalen Zusammenarbeit. In horizontaler Hinsicht sind sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene ein starker Koordinator und eine feste Kooperationsstruktur unerlässlich. Aus den Schlussfolgerungen für das Fallbeispiel Brandenburg können andere Regionen Anregungen dazu ableiten, welche Organisationsformen in Bezug auf die Politikkoordination für sie geeignet sind.

Schlüsselwörter

Politikkoordination – Raumentwicklung – Regionalpolitik – Fördermittel – Mehrebenensystem – Zentralisierung/Dezentralisierung – Wettbewerb und Kooperation – Standortpolitik

Policy coordination in a spatial context – the example of Brandenburg

Abstract

Ten years ago the Brandenburg government has launched a new approach in regional policy: Subsidies were focused on economically strong locations (so called *Regionale Wachstumskerne*, regional growth cores). The growth cores are trans-sectorally supported by all relevant government departments. The idea of spatial concentration entails the necessity of horizontal and vertical coordination. This article investigates the policy coordination within the framework of the growth core strategy. It aims to define recommendations for policy coordination in a regional context. One finding from the Brandenburg case is that vertical decentralisation should be combined with a system of interregional cooperation (i.e. cooperation of the local entities that profit from decentralisation). Because of the resulting reduction of complexity, spatial concentration of subsidies is also a way to promote vertical coordination between a central government and local jurisdictions. In terms of horizontal coordination (i.e. coordination between the ministries of a central government and between different local jurisdictions) a powerful coordinator and a fixed structure of cooperation are vital. Learning from the Brandenburg case, other regions might find suitable forms of organization as regards their coordination policies.

Keywords

Policy coordination – spatial development – regional policy – subsidies - multi-level governance – centralisation/decentralisation – competition and cooperation – local economic policy

1 Einleitung

In Zeiten knapper öffentlicher Haushalte stehen viele Regionen in Europa vor der Frage, wie die räumliche Entwicklung trotz zurückgehender Fördergelder vorangebracht und unterstützt werden kann. Ein Ansatz dafür ist die räumliche Fokussierung von Fördergeldern, d. h. die gezielte Unterstützung von regionalen Schwerpunkten. In der Regel erfolgt dabei eine Ausrichtung auf wirtschaftsstarke Standorte. Den theoretischen Hintergrund für eine räumlich fokussierte Regionalentwicklungsstrategie bildet nicht zuletzt der aus den 1950er und 1960er Jahren stammende Wachstumspolansatz (Perroux 1955), bei dem die Entwicklung eines Gesamtraumes mittels wirtschaftlich starker Kerne ein wesentliches Element war.

Die räumliche Fokussierung von Fördergeldern ist jedoch nicht nur als regionalökonomische Strategie interessant. Sie hat auch Auswirkungen auf das Verhältnis der beteiligten politischen Ebenen. In föderal organisierten Staaten, aber auch in zentral organisierten Staaten mit kommunaler Selbstbestimmung, ist in der Regel mehr als nur eine politische Ebene an der Regionalentwicklungsstrategie beteiligt. Das bedeutet: Die Entwicklungsstrategie muss im Rahmen eines Mehrebenensystems abgestimmt und koordiniert werden. Im Rahmen dieses Artikels soll daher nicht der ökonomische Erfolg der Fokussierung von Fördergeldern untersucht werden. Es geht also nicht um die Frage, ob bzw. wann sich Standorte besser entwickeln, wenn öffentliche Ressourcen auf sie konzentriert werden, oder wie man die zu unterstützenden Standorte auswählt. Vielmehr soll die Politikkoordination im Rahmen der räumlichen Fördermittelfokussierung betrachtet werden. Es geht also um die Frage, welche vertikalen und horizontalen Abstimmungserfordernisse zwischen verschiedenen Ebenen der öffentlichen Hand die Konzentration von Fördermitteln mit sich bringt. Ziel ist, Handlungsempfehlungen für die Politikkoordination im Rahmen einer räumlichen Fokussierung von Fördergeldern abzuleiten. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Wie sieht bei einer räumlichen Fokussierung von Fördermitteln die horizontale und vertikale Koordination der beteiligten politischen Ebenen aus?
- Wie sollte der Abstimmungsmechanismus organisatorisch ausgestaltet sein?
- Inwiefern kann eine Koordination über den Wettbewerbsmechanismus erfolgen, inwiefern sollte eher auf Kooperation gesetzt werden?
- Wie zentral oder dezentral sollte eine solche Politik angelegt sein?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird einleitend der theoretische Rahmen zur Politikkoordination im Mehrebenensystem abgesteckt. Dabei wird der traditionellen Unterscheidung zwischen horizontaler Koordination (d. h. Zusammenarbeit zwischen Körperschaften oder Einrichtungen der gleichen gebietskörperschaftlichen Ebene) und vertikaler Koordination (d. h. Zusammenarbeit zwischen Körperschaften oder Einrichtungen verschiedener gebietskörperschaftlicher Ebenen) gefolgt (Benz/Scharpf/Zintl 1992). Bei der vertikalen Koordination stellt sich ergänzend die der konkreten Abstimmung vorgelagerte Frage, ob die Zuständigkeit für eine räumlich fokussierte Regionalentwicklungsstrategie eher zentral oder eher dezentral organisiert sein sollte.

Im Anschluss an den theoretischen Rahmen wird ein Fallbeispiel für eine räumlich fokussierte Regionalentwicklungsstrategie betrachtet: Das Bundesland Brandenburg hat vor einigen Jahren begonnen, die entwicklungsrelevanten Fördermittel aller Ressorts auf wirtschaftlich starke Standorte zu konzentrieren („Wachstumskernstrategie“). Nach der Darstellung der Kernelemente der Wachstumskernstrategie werden die verschiedenen Instrumente dieser räumlich fokussierten Förderstrategie dargestellt und analysiert. Abschließend wird ein Fazit gezogen. Dabei werden Handlungsanregungen gegeben.

2 Theoretischer Rahmen zur Politikkoordination im Mehrebenensystem

2.1 Horizontale Koordination – warum und wie wird kooperiert?

Das Erfordernis einer horizontalen Kooperation begründet sich aus der Verflechtung der Politikfelder und der Tatsache, dass die Effekte vieler Maßnahmen nicht an Gemeindegrenzen haltmachen. Keim (1998: 302) nennt als Beispiele für (auch) horizontal verflochtene regionale Politikfelder: Wirtschaftspolitik, Verkehrspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Wohnungsbaupolitik.

Wegen der Interdependenzen zwischen vielen die räumliche Entwicklung beeinflussenden Themen liegt eine Zusammenarbeit der Akteure und Einrichtungen im politischen System nahe. Ökonomisch kann die Kooperation damit begründet werden, dass die etwas vollständigeren Informationen und die teilweise Internalisierung externer Effekte zu einer effizienteren Lösung beitragen. In Bezug auf horizontale Kooperationen innerhalb einer Gebietskörperschaft gilt es jedoch zu beachten, dass – faktisch oder durch Verankerung in den jeweiligen Geschäftsordnungen – die Ministerien bzw. Ämter in Bezug auf die ihnen übertragenen Zuständigkeiten sich formal häufig nicht abstimmen müssen. Das Ressortprinzip gilt für alle Gebietskörperschaften, von der Europäischen Union über den Bund und die Länder bis hin zu den Kommunen. Sinn des Ressortprinzips ist, dass es eine klare und nach außen erkennbare Zuordnung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in einer Regierung gibt (Dybe/Lange 2009). Das Ressortprinzip ist als Organisationsform der Exekutive damit ein notwendiges Verfahren, um zu politischen Entscheidungen die Transparenz sicherzustellen. Auch für die jeweilige Legislative ist es wesentlich, um zu garantieren, dass Beschlüsse der Legislative von der Exekutive umgesetzt werden. Es begründet die politische und persönliche Ressortverantwortung des Ressortchefs und erlaubt überhaupt erst den Diskurs zwischen Parlament und Exekutive, zwischen Staat und Zivilgesellschaft (ebd.: 127). Ohne die Strukturierung auf Ressortebene wäre weder die Mitwirkung des Parlaments noch die Berücksichtigung von Interessen weiterer Akteure außerhalb des Staatsaufbaus umsetzbar.

Allerdings würde die allein am Ressort orientierte Festlegung der Politik zu einseitigen, wahrscheinlich mit anderen Politikbereichen nicht zu vereinbarenden und damit unerwünschten Ergebnissen führen. Deshalb bedarf das Ressortprinzip mehrfacher Korrekturen. Dabei kann grundsätzlich zwischen auf formalen Regelungssystemen basierenden Korrekturen und anreizbasierten Korrekturen unterschieden werden.

Zu den auf formalen Regelungssystemen basierenden Korrekturen gehören die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs und die Gesamtverantwortung der Regierung sowie die in der Geschäftsordnung der Regierung verankerte Beteiligungspflicht unter den Ressorts. Die meisten Landesverfassungen gewähren dem Ministerpräsidenten eine Kompetenz zur allgemeinen und grundsätzlichen Bestimmung der Leitlinie des Regierungshandelns, an denen die Ressorts ihr Handeln orientieren sollen. In ähnlicher Weise sind bestimmte politische Festlegungen an Beschlüsse der Landesregierung, also eine kollektive Willensbildung, gebunden. In den Geschäftsordnungen der Landesregierung ist häufig eine verpflichtende Beteiligung des Landtags oder der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesinitiativen oder Verordnungen der Landesregierung geregelt.

Zu den anreizbasierten Korrekturen gehören Instrumente wie interministerielle Arbeitsgruppen. Interministerielle Arbeitsgruppen versuchen, die Schnittmengen der vorhandenen Ressortinteressen zu identifizieren. Ihr Kernmechanismus ist ein Miteinander in den Bereichen, in denen sich Ressortinteressen zumindest nicht widersprechen. Durch die geschaffene höhere Transparenz sind jedoch nicht die Schnittmengen besser identifizierbar.

Die Transparenz erleichtert vielmehr Verhandlungsprozesse zwischen Ressorts um Kompensationsgeschäfte.

Die Tatsache, dass Kooperation geboten wäre, bringt nicht zwangsläufig mit sich, dass auch kooperiert wird. Wie die Überlegungen der Spieltheorie (Axelrod 1984) gezeigt haben, führt rationales Verhalten in bestimmten Verhandlungssituationen zu Nicht-Kooperation und nicht zu Kooperation. Die Akteure lassen sich dann auf Koordination ein, wenn eine Win-win-Situation (monetär, aber auch Verteilung von politischer Last) vorliegt und sichergestellt ist, dass diese Win-win-Situation auch erreicht wird. Insbesondere in Situationen mit vielen Akteuren kann ein neutraler, mit Kompetenzen ausgestatteter Mittler das Vertrauen der Akteure stärken, dass sich alle Akteure kooperativ verhalten und so das mögliche wohlfahrtsmaximierende Ergebnis auch erreicht wird.

2.2 Vertikale Kooperation – im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung

Anders als bei der horizontalen Koordination zwischen Ministerien, bei der prinzipiell gleichberechtigte Einheiten sich entlang ihrer thematischen Zuständigkeit abgrenzen, steht bei der vertikalen Koordination die Verteilung der Zuständigkeit zwischen verschiedenen politischen Ebenen zu ein und demselben Thema im Vordergrund. Damit verwoben ist die Frage, ob für den Fall einer dezentralen Kompetenzansiedlung das Verhältnis zwischen den dezentralen Einheiten eher wettbewerblich oder eher kooperativ angelegt sein sollte (Benz 2004).

Bezogen (auch) auf das Thema Regionalentwicklung legt der fiskalische Föderalismus (Oates/Schwab 1991: 127) nahe, dass die Stabilisierungsfunktion und die Verteilungsfunktion eher bei einer zentralen Gebietskörperschaft angesiedelt sein sollten. Für Zentralisierung sprechen Größenvorteile bei der Herstellung öffentlicher Güter und die Tatsache, dass sich durch eine zentrale Bereitstellung die bezüglich des zukünftigen Bedarfs an öffentlichen Gütern vorhandene Unsicherheit reduziert.

Entscheidungen der Mittelverwendung (Allokation) sollten dagegen eher dezentral angesiedelt sein. Gründe für Dezentralisierung sind die höhere Übereinstimmung mit den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte und wettbewerbsbedingte Verbesserungen beim Angebot öffentlicher Güter.

Insofern folgt aus den Überlegungen des fiskalischen Föderalismus, dass politische Zuständigkeiten auf unterschiedlichen vertikalen Ebenen angesiedelt sind. Es resultieren mithin vertikal aufgeteilte Zuständigkeiten und das Erfordernis der verschiedenen Ebenen, sich untereinander abzustimmen.

Ein Weg, um die positiven Effekte von Dezentralisierung und Zentralisierung zu vereinen, ist die Dezentralisierung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen und die gleichzeitige Errichtung eines Systems der interregionalen Kooperation (Kincaid 1991: 88). So können die positiven Effekte der Dezentralisierung (wie eine an den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte ausgerichtete Politik) mit den positiven Effekten der Zentralisierung (wie der Vermeidung eines Subventionswettlaufs) verbunden werden. Durch Kooperation wird der Frage „Dezentralisierung oder Zentralisierung?“ ihre Schärfe genommen, weil die vorteilhaften Wirkungen von Dezentralisierung und Zentralisierung zusammengeführt werden können. Bei einer interregionalen Kooperation liegen die wirtschaftspolitischen Kompetenzen grundsätzlich auf regionaler Ebene. Die Regionen sind aber in ein gemeinsames Verhandlungssystem eingebunden. Ziel des Verhandlungssystems ist eine räumlich-sektorale Arbeitsteilung zwischen den Regionen. Dadurch kann verhindert werden, dass sich Regionen zu ihrem gemeinsamen Schaden einen Subventionswettlauf liefern.

Auf der anderen Seite ermöglicht interregionale Kooperation aber, dass die Entscheidungskompetenzen auf der regionalen Ebene verbleiben. Eine Region kann somit selbst über den Entwicklungspfad, den sie einschlagen möchte, entscheiden. In die Kooperation können dann auch Überlegungen miteinbezogen werden, wie eine größere Diversifikation der regionalen Wirtschaftsstrukturen und damit eine bessere Arbeitsteilung sowie eine größere Anzahl an möglichen Anschlussentwicklungen erreicht werden kann.

Es ist – solange die Kompetenzen grundsätzlich auf der dezentralen Ebene verbleiben – nicht möglich, dass Interessengegensätze zwischen Regionen vollständig verschwinden: Die Konkurrenz um Kapital und um Einkommen wird bestehen bleiben. Allerdings steht hinter der Idee der interregionalen Kooperation auch gar nicht die Vorstellung, dass die Zusammenarbeit frei von Interessengegensätzen wäre. Der Ansatz impliziert lediglich, dass eine Zusammenarbeit trotz vorhandener Interessengegensätze geboten ist und zum Nutzen aller Kooperierenden sein kann (vgl. Elazar 1991: 65 ff.).

Die Gleichsetzung des kooperativen Föderalismus mit einem „unitaristischen Bundesstaat", wie sie zum Beispiel von Lammers (2000: 87) vorgenommen wird, erscheint vor diesem Hintergrund etwas einseitig (Dybe 2003). Während in einem unitaristischen Bundesstaat das dezentrale Element schwach ausgeprägt ist, bemüht sich der kooperative Föderalismus, die Vorteile von Zentralisierung und Dezentralisierung zu nutzen. Denn auch der Zentralstaat hat in einem solchen System interregionaler Kooperation seine Bedeutung: Es besteht die Gefahr, dass ohne zentralen Koordinator die Bereitschaft der Regionen zur Realisierung von Kooperationsgewinnen sinkt: Aus der Perspektive einer Region steigt unter den Bedingungen unvollständiger Informationen die Gefahr, dass die anderen Regionen die Kooperationsbereitschaft ausnutzen.[1]

Interregionale Kooperation kann zwar die Konkurrenz verschiedener Teilräume um Einkommen nicht auflösen. Aber sie ermöglicht Konstellationen, in denen Einkommenszuwächse nicht in erster Linie zu Lasten anderer Teilräume erfolgen, sondern aus einer gestiegenen Investitionsbereitschaft folgen.

3 Die Förderung „Regionaler Wachstumskerne" in Brandenburg

Die brandenburgische Landesregierung hat vor gut zehn Jahren begonnen, ihre Förderpolitiken neu auszurichten und räumlich zu fokussieren[2]. Nachdem im September 2004 Landtagswahlen stattgefunden hatten, bot der Beginn der neuen Legislaturperiode den politischen Akteuren Gelegenheit, einen Blick auf die mittelfristigen Entwicklungsperspektiven des Landes zu werfen. Die Faktoren, die dabei in Betracht gezogen wurden, waren u. a.

- der langsame Angleichungsprozess von Ost- und Westdeutschland und die Erkenntnis, dass man für den Aufbau Ost neue Wege gehen muss,

[1] Vgl. dazu auch Klodt/Schmidt (1989) zum Zusammenhang von Gefangenendilemma und Strukturpolitik. Für interregionale Kooperation ist also ein (relativ) neutraler Zentralstaat erforderlich (Keim 1998: 297). Er ist zudem in der Lage, weitere Anreize zur Kooperation zwischen Regionen zu setzen. Diese Anreize können infrastruktureller wie finanzieller Art sein. Infrastrukturell müssen die Verbindungen zwischen den Regionen weiter ausgebaut werden, damit von einer Region aus auch die Funktionen, die nicht regional verfügbar sind, schnell erreicht werden können. Finanzielle Anreize für die Kooperation von Regionen können sich auf die Kooperationsinfrastruktur, aber auch auf den vertikalen Finanzausgleich beziehen.

[2] Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich auf die Zeit bis 2014. Nach der Landtagswahl im Herbst 2014 hat die Landesregierung beschlossen, den Wachstumskernprozess fortzusetzen, ihn in einigen Punkten aber organisatorisch neu zu ordnen. Für die Bewertung dieser Veränderungen ist es noch zu früh. Sie berühren auch nicht den Kern des Prozesses.

- das Sinken der Zahlungen aus dem Solidarpakt II und das daraus resultierende Erfordernis, durch Stärkung der Wirtschaftskraft die eigene Finanzkraft zu verbessern,
- die Abwanderung von Menschen aus den berlin-fernen Räumen des Landes bzw. die ausbleibende Zuwanderung und die Erkenntnis, dass nur neue Arbeitsplätze die Abwanderung dämpfen und Zuwanderung initiieren können (Landesregierung Brandenburg 2005b: 1).

Alle diese Faktoren haben gemeinsam, dass sie sich (in der einen oder anderen Weise) auf die Stärkung der wirtschaftlichen Basis beziehen. Für den weiteren Prozess entscheidend war die Erkenntnis, dass alle Politikbereiche an der Stärkung der Wirtschaftskraft mitwirken müssen (vgl. oben 2.1). Aus diesem Grunde übernahm innerhalb der Landesregierung die Staatskanzlei die Federführung.

Es wurden – ohne ausschließlichen Charakter – die Politikbereiche benannt, die für die Stärkung der Wirtschaftskraft und zur Förderung der innovativen Kompetenzen besonders wichtig sind. Neben der Wirtschaftsförderung im engeren Sinn waren das insbesondere: Wissenschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik und Städtebauförderung. Die im engeren Sinn entwicklungsrelevanten Politikfelder sind also in den Prozess eingebunden.

Die Idee, dass alle (entwicklungsrelevanten) Politikfelder an einen Tisch gehören, hat mit der Federführung der Staatskanzlei in der institutionellen Struktur innerhalb der Landesregierung zur Gestaltung des Prozesses ihren Niederschlag gefunden. Dahinter stand die Überlegung, dass der Prozess am besten von einer Instanz gesteuert werden kann, die nicht nur *einer* Fachpolitik verbunden ist. Die Entscheidung kann durchaus auch als grundsätzliche Bejahung des Ressortprinzips und Anerkennung der Existenz von Einzelinteressen von Ressorts verstanden werden (die gleichwohl im Interesse des großen Ganzen koordiniert und abgestimmt werden müssen). Vor dem Hintergrund der oben erörterten Relevanz des Ressortprinzips kann diese Struktur positiv bewertet werden.

Schließlich enthielt die entsprechende Kabinettvorlage eine Aussage zu den räumlichen Implikationen einer solchen Strategie. Sie machte klar, dass die Neuausrichtung der Förderpolitik mit einer räumlichen Konzentration der Fördermittel auf Standorte mit (auch räumlicher) Ausstrahlungskraft und mit überdurchschnittlichen wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Potenzialen einhergehen müsse. Dahinter standen folgende Überlegungen:

a) Eine ressortübergreifende Politik der Stärkung der Wirtschaftskraft muss in einem (im Vergleich zu Westdeutschland/Westeuropa) strukturschwachen Wirtschaftsraum wie Brandenburg/Ostdeutschland an den überdurchschnittlichen Potenzialen ansetzen, wenn sie überhaupt eine Chance haben will, das Niveau wirtschaftsstärkerer Räume zu erreichen.

b) Die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Potenziale wird als kurzfristig nicht zu beeinflussende Rahmenbedingung angesehen.

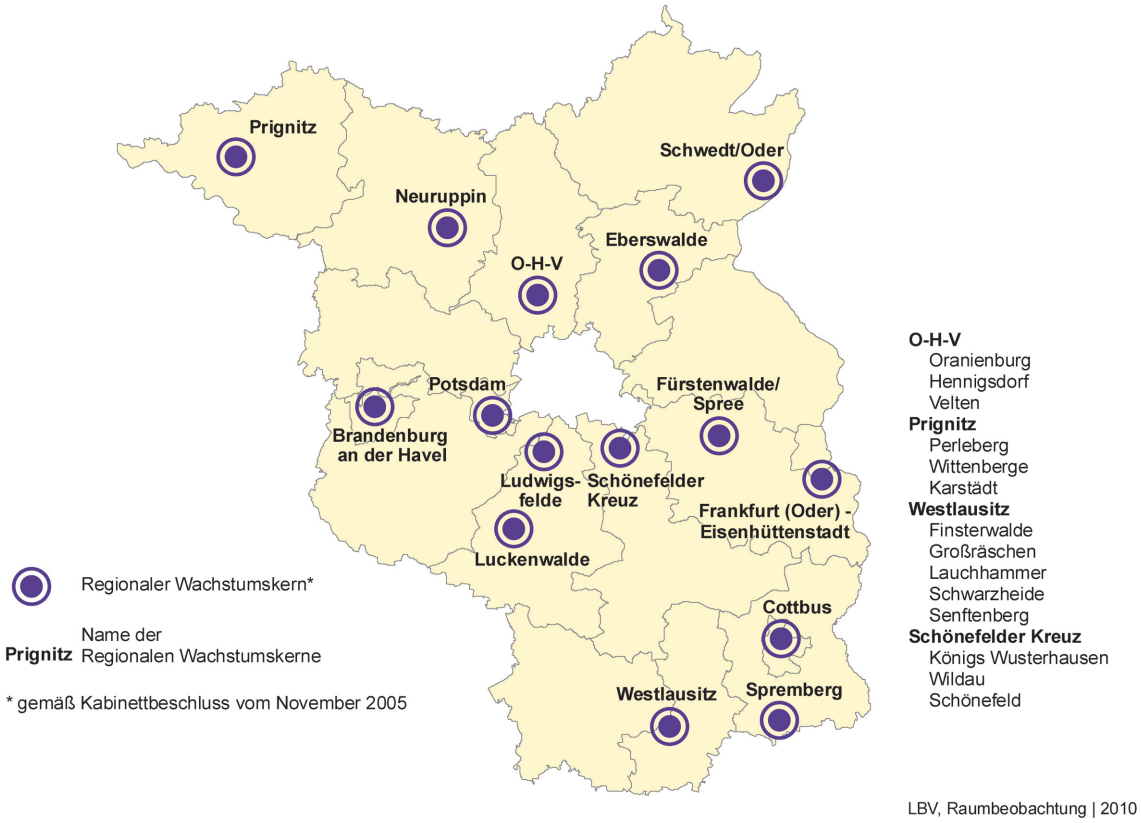
c) Eine Verzahnung der Politikbereiche braucht eine räumliche Komponente, da einige Politikfelder mit standortgebundenen Ausstrahlungseffekten einhergehen (z. B. Städtebauförderung) oder anderweitig an den Raum gebunden sind (z. B. Verkehrsinfrastrukturpolitik).

Diese Überlegungen können als Ausgangspunkt einer neuen Raumentwicklungsstrategie des Landes Brandenburg angesehen werden. Hervorzuheben ist, dass man sich durch die Orientierung an den vorhandenen Potenzialen im Raum implizit davon verabschiedet hat, kleinräumig alle Gebiete des Landes gleich zu behandeln. Gleichwohl muss man

die Raumentwicklungsstrategie nicht unbedingt als Absage an die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse interpretieren (Dybe 2006). Denn wenn es gelingt, durch die Profilierung der – im brandenburgischen Vergleich – starken Standorte den Rückstand gegenüber wirtschaftsstarken Räumen in anderen Bundesländern zu verringern, dann wird im überregionalen Maßstab ein Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse geleistet.[3] Auch kleinräumig kann die Stärkung starker Standorte als Orte hoher Arbeitsmarktzentralität positive Auswirkungen auf eine Region in Gänze haben.

Der Prozess mündete in die Festlegung von 15 regionalen Wachstumskernen durch die Landesregierung (Landesregierung Brandenburg 2005a: 6, vgl. Abb. 1). Dabei wurden benachbarte Städte zu einem gemeinsamen Wachstumskern zusammengefasst. Damit wurde nicht nur der schon bisher bestehenden Verflechtung dieser Städte Rechnung getragen.

Abb. 1: Lage der 15 regionalen Wachstumskerne in Brandenburg (LBV 2010)



Grundlage der Festlegung waren die wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Potenziale der Standorte. Die wirtschaftlichen Potenziale wurden aus einer Mischung von quantitativen und qualitativen Faktoren ermittelt: Die Standorte der großen brandenburgischen Unternehmen spielten genauso eine Rolle wie die Zahl der Arbeitsplätze im Verarbei-

[3] Auch mit dem traditionellen Planungsinstrumentarium, wie es in der Festlegung Zentraler Orte zum Ausdruck kommt, harmonisiert der neue Ansatz. Denn Zentrale Orte sollen insbesondere der Sicherung der Daseinsvorsorge in dem von ihnen abzudeckenden Teilraum dienen. Anders als Entwicklungsstrategien muss sich Daseinsvorsorge aber an einem (innerhalb gewisser Bandbreiten) gleichen Zugang zu öffentlichen Gütern im Raum orientieren. Ob es in einem Teilraum ein Krankenhaus oder eine weiterführende Schule gibt, sollte sich nicht nach der Wirtschaftskraft richten. Hier gibt es einen weitergehenden staatlichen Versorgungsauftrag.

tenden Gewerbe der jeweiligen Kommune und die Pendlerbeziehungen. Bezüglich der wissenschaftlichen Potenziale wurden in einem ersten Schritt die Hochschulstandorte (Universitäten und Fachhochschulen) als Wachstumskerne „gesetzt". Ergänzend wurde geprüft, ob es große außeruniversitäre Forschungseinrichtungen oder Industrieforschungseinrichtungen in Städten ohne Hochschule gibt. Das war jedoch nicht der Fall, sodass de facto die wissenschaftlichen Potenziale mit den Hochschulstandorten identisch waren. Von den 15 Kernen der aus den Kriterien resultierenden Gebietskulisse lagen 5 im berlinnahen Bereich und 10 im berlin-fernen Bereich.

Widerstand gegen die Gebietskulisse gab es – was nicht überraschen kann – von Städten, die nicht Wachstumskern geworden waren, es aber gerne geworden wären. Auch die (wenigen) Landkreise ohne Wachstumskern protestierten. Da die Festlegung der Wachstumskerne jedoch auf relativ objektiven Kriterien basierte, liefen die Proteste ins Leere. Hinzu kam, dass die Landesregierung den Landtag eng informierte und auch die Wachstumskerne selbst schnell zu Verbündeten der Landesregierung wurden. Die von den Standorten vorzuschlagenden Projekte waren in den ersten Jahren des Wachstumskernprozesses kaum eingegrenzt. Damit die Wachstumskerne – gestützt auf die bei ihnen vor Ort vorhandenen Einschätzungen – selbst entscheiden konnten, welche Maßnahmen der Standortentwicklung am dienlichsten sind, war die Themenvorgabe bewusst allgemein gehalten. Jedes Projekt konnte vorgeschlagen werden, das der Stärkung der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Potenziale dient. Um den Projekten einen kohärenten Rahmen zu geben, wurden die Wachstumskerne gebeten, Standortentwicklungskonzepte zu erstellen. Aus diesen Konzepten leiteten sich die Einzelmaßnahmen ab.

Die Erfahrungen mit diesem Ansatz waren ambivalent zu bewerten. Positiv war zu bewerten, dass – wie erhofft – die Standorte sich über die erforderlichen Entwicklungsmaßnahmen Gedanken gemacht haben. Das Thema „Standortentwicklung" hat dadurch im Bewusstsein der kommunalen Akteure an Wichtigkeit gewonnen. Alle Städte in Brandenburg – egal ob Wachstumskerne oder nicht – konzentrierten sich in der Außenkommunikation auf die Darstellung von Stärken ihres Standortes (Landesregierung Brandenburg: 2006). Es war klar: Nicht derjenige bekommt das meiste Fördergeld, der am lautesten seine Bedürftigkeit unterstreicht, sondern derjenige, der eine Entwicklungsperspektive für seinen Standort aufzeigt. Das führte zu einem mentalen Wechsel und besserte das Grundklima für Investitionen in den Wachstumskernen, aber auch im Land insgesamt.

Eine weitere Erfahrung war: Die Wachstumskernstädte konnten für die neue Förderpolitik eingenommen werden. Ihnen war klar, dass ihr Wort Gewicht hat und dass sie die Richtung der Entwicklung ihres Standortes mitgestalten können. Für die Durchsetzung des Förderansatzes im Land war dieser kommunale Rückenwind von großer Bedeutung.

Es war jedoch auch zu beobachten, dass bei den vorgeschlagenen Vorhaben der Anteil an Straßenbauvorhaben deutlich war (Landesregierung Brandenburg 2005b: 6). Diese „Betonlastigkeit" war überraschend. Denn zu Beginn des Wachstumskernprozesses im Jahr 2005 hatte Brandenburg – wie alle ostdeutschen Länder – bereits 15 Jahre intensiver Nach-Wende-Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur hinter sich. Man hätte also eigentlich erwarten können, dass andere Faktoren als ausgerechnet die Verkehrsinfrastruktur den Engpassfaktor für die wirtschaftliche und wissenschaftliche Entwicklung von Standorten darstellen. Möglicherweise war es aber auch genau jene Schwerpunktsetzung auf den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die dazu geführt hat, dass in den Schubladen der Kommunen zu Beginn des Wachstumskernprozesses viele noch unrealisierte Verkehrsinfrastrukturprojekte schlummerten. Diese kommunalen Schubladen haben sich geöffnet, als die Landesregierung die Kommunen zu Beginn des Wachstumskernprozesses aufforderte, Projekte zu benennen.

Nachdem sich im Laufe der Jahre eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen etabliert hatte, wurden durch die Landesregierung gezielt Themen wie Umlandkooperation, Fachkräfteentwicklung und Innovation in den Wachstumskernprozess eingespeist (Landesregierung Brandenburg 2011: 10). Es wurde deutlich gemacht, dass der Fördervorrang, den die Wachstumskerne genießen, auch eine gewisse Gegenleistung erfordert. Namentlich die beiden Themen Fachkräfteentwicklung und Innovation dienten dazu, landespolitisch relevante Themen in der konkreten Standortpolitik zu verankern. Der ursprüngliche dezentrale Ansatz bekam also eine thematische Flankierung. Allerdings stellten und stellen die Fachkräfteentwicklung und die Innovationspolitik Politikfelder dar, die durch ein breites Spektrum an möglichen Einzelmaßnahmen gekennzeichnet sind. Hinzu kommt, dass für beide Themenbereiche zahlreiche Fördergelder des Landes, des Bundes und der Europäischen Union zur Verfügung stehen. Insofern dürfte es einfach gewesen sein, der Anregung seitens des Landes, die beiden Themen zu bearbeiten, nachzukommen.

4 Beschreibung und Bewertung der Koordination im Wachstumskernprozess

Wie dargestellt, ist die räumliche Fokussierung von Fördermitteln vieler Ressorts auf wirtschafts- und wissenschaftsstarke Standorte ein zentrales Element des Wachstumskernprozesses. Damit einher gehen drei verschiedene Notwendigkeiten der Koordination zwischen politisch-administrativen Akteuren:

- Koordination der horizontalen Kooperation innerhalb der Landesregierung
- Koordination der vertikalen Kooperation zwischen Landesregierung und Standorten
- Koordination der horizontalen Kooperation innerhalb eines Standortes

4.1 Horizontale Koordination innerhalb der Landesregierung

Den formalen Rahmen für die horizontale Koordination setzen die oben dargestellten Instrumente und Festlegungen der Ressorthoheit auf der einen und die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs auf der anderen Seite. Abgebildet wird dieses Spannungsfeld in der Geschäftsordnung der Landesregierung.

Der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten und dem interministeriellen Charakter der Wachstumskernförderung wurde dadurch Rechnung getragen, dass zu Beginn des Wachstumskernprozesses mittels eines Kabinettsbeschlusses die Staatskanzlei als federführendes Ressort für den Prozess festgelegt worden ist. An dieser Federführung ist bis zum heutigen Tag festgehalten worden. Im Großen und Ganzen hat sich diese Festlegung bewährt. Zum einen wurde durch die Übernahme der Federführung durch die Staatskanzlei das politische Gewicht des Prozesses unterstrichen. Diese Festlegung war ein wichtiges Signal in Richtung der Kommunen, aber auch in den parlamentarischen Raum. Zum anderen kann die Staatskanzlei bei unterschiedlichen Interessen zwischen den beteiligten Ressorts vermitteln. Freilich ist auch die Staatskanzlei nicht frei von Interessen. Aber sie ist doch weniger dicht mit den Politikfeldern verbandelt als ein Fachressort.

Zur federführenden Rolle der Staatskanzlei gehört auch, dass das Ressortprinzip weiter gilt, dass aber das jeweils zuständige Ressort frühzeitig über die beabsichtigten Entscheidungen in Bezug auf standortrelevante Projekte informieren muss. Diese faktische Informationspflicht ist wichtig, um die Auswirkungen einer Ressortentscheidung auf andere Politikfelder in einem frühen Stadium abwägen zu können. Den anderen Ressorts wird so die Möglichkeit gegeben, zu einem Zeitpunkt Stellung zu beziehen, zu dem die Wür-

fel noch nicht gefallen sind. In der Mehrzahl der Fälle hat sich bisher im Endergebnis die Position des für ein Einzelvorhaben zuständigen Ressorts ohne größere interministerielle Diskussionen durchgesetzt (wäre das nicht der Fall, wären wahrscheinlich bald Absetzbewegungen von Ressorts zu verzeichnen gewesen). Der dargestellte Informationsmechanismus ist gleichwohl nicht zu unterschätzen. Denn wenn Standorte berichten, dass es bei einem Vorhaben nicht komplikationsfrei läuft, dann stellt die interministerielle Diskussion von Projekten ein wichtiges Instrument dar, um die Herausforderungen schnell zu klären. Auch kann herausgefunden werden, ob es eher im kommunalen Bereich oder eher auf Landesebene „hakt".

Neben standortrelevanten Projekten in der Zuständigkeit eines einzigen Ressorts gibt es natürlich auch Vorhaben, an denen mehrere Ministerien mit ihren jeweiligen Förderprogrammen mitwirken müssen (Landesregierung Brandenburg 2009). Ein Beispiel dafür sind Gewerbegebietserschließungen, bei denen die Straßen teilweise öffentlichen Charakter haben, teilweise aber auch auf dem unmittelbaren Areal des Gewerbegebietes liegen. Hier gibt es eine arbeitsteilige Zuständigkeit zwischen Verkehrsministerium und Wirtschaftsministerium. Ein anderes Beispiel sind Landesstraßen, die an Flussdeichen entlangführen (Landesregierung Brandenburg 2013: 3). Hier müssen sich bei Ausbaumaßnahmen das Umweltministerium und das Verkehrsministerium abstimmen.

Zu dieser Art von Vorhaben existierten natürlich auch schon vor Beginn des Wachstumskernprozesses interministerielle Abstimmungsprozedere. In der Regel gab es – und gibt es unverändert – zwischen den jeweiligen nachgeordneten Bereichen und Geschäftsbesorgern der Ministerien (wie Landesbetrieb für Straßenwesen, Landesumweltamt, Investitionsbank) einen Austausch zu den einzelnen Projekten. Der Wachstumskernprozess hat keinen Mehrwert für die Projekte gebracht, bei denen die nachgeordneten Bereiche Vorhaben aus eigenem Antrieb und unter Rückgriff auf ausreichend vorhandene Fördermittel vorangebracht haben. In Zeiten zurückgehender Fördermittel hat jedoch auch die Zahl der Fälle zugenommen, in denen die Form der niedrigschwelligen interministeriellen Abstimmung über die nachgeordneten Bereiche an Grenzen stößt. Denn die Zahl der Fälle, in denen eines des beteiligten Ressorts für das interministeriell zu fördernde Vorhaben keine Gelder bereitstellen kann oder möchte, nimmt zu. Hier hat der Wachstumskernprozess dazu beigetragen, die Situation transparent zu machen und die Klärungsprozesse zwischen den Ressorts zu beschleunigen. Entweder einigt man sich auf die gemeinsame Unterstützung eines Vorhabens, indem dem Vorhaben allseits Priorität eingeräumt wird, oder man einigt sich gemeinsam darauf, ein Vorhaben einstweilen nicht weiter zu verfolgen. Einen Mehrwert bringt der Prozess auch dann mit sich, da er einem Ressort signalisiert, dass es nicht weiter „seinen" Teil der Gelder für ein interministerielles Vorhaben reservieren muss. In beiden Fällen trägt der Wachstumskernprozess dazu bei, Mittel effizient einzusetzen.

Durch die Zusammenfassung aller standortrelevanten Entwicklungsmaßnahmen in einen einheitlichen Rahmen wurde auch die Voraussetzung für Win-win-Situationen zwischen den Ressorts geschaffen (vgl. oben 2.1). Zum einen steht mit der Staatskanzlei ein tendenziell neutraler Mittler zwischen den Ressorts zur Verfügung, der sicherstellt, dass sich alle Ressorts angemessen in den Prozess einbringen und Vorteile wie Lasten des Prozesses zwischen allen Ressorts verteilt sind. Zum anderen bietet die gemeinsame Betrachtung vieler Projekte in einem einheitlichen Rahmen die Möglichkeit von „Kompensationsgeschäften" zwischen verschiedenen Vorhaben.

Ein letzter Aspekt der verbesserten interministeriellen Abstimmung soll noch erwähnt werden. Die Bildung der interministeriellen Arbeitsgruppe, der die einzelnen Ressortvertreter über einen längeren Zeitraum angehören, hat Vertrauen zwischen den einzelnen

Ressortvertretern geschaffen und den Blick auf die Ressortinteressen anderer Häuser erlaubt. Interessengegensätze zwischen Häusern lösen sich zwar dadurch nicht in Luft auf. Aber durch das geschaffene Vertrauen können die Ressortvertreter wechselseitig davon ausgehen, dass Interessengegensätze offen ausgesprochen werden und einem transparenten Lösungsweg zugeführt werden.

Die auf Dauer angelegte Zusammenarbeit in der interministeriellen Arbeitsgruppe bringt es auch mit sich, dass die Ressortvertreter zwar als „Anwälte" ihrer Häuser auftreten. Sie sind aber in der Regel nicht so eng mit jedem einzelnen fachspezifischen Thema verbunden wie der jeweils zuständige Bearbeiter in ihrem Ministerium. Das erhöht die Kompromissbereitschaft zwischen den Ressorts und Interessengegensätze können einfacher einer Verständigung zugeführt werden.

4.2 Vertikale Koordination zwischen Landesregierung und Wachstumskernen

4.2.1 Das doppelte Spannungsfeld von Zentralität/Dezentralität und Kooperation/Wettbewerb

Neben der horizontalen, interministeriellen Koordination ist die Zusammenarbeit zwischen den Standorten und der Landesebene ein zentrales – wenn nicht *das* zentrale – Element des Wachstumskernprozesses. Mit der Anlage des Prozesses wurde und wird versucht, einen vertikalen Koordinationsmechanismus zu etablieren, der die allokativen Vorteile eines Bottom-up-Ansatzes mit den Vorteilen eines Top-down-Ansatzes (Stabilisierungsfunktion und Verteilungsfunktion, vgl. oben 2.2) kombiniert.

Das wichtigste Bottom-up-Element des Wachstumskernansatzes ist, dass die durchzuführenden Maßnahmen von den kommunalen Akteuren und den von ihnen eingebundenen Unternehmen/Hochschulen vorgeschlagen werden können. Hier hat die allokative Erkenntnis Pate gestanden, dass die Akteure vor Ort die beste Kenntnis über ihre Wirtschaftsstrukturen haben. Die Wachstumskerne haben Standortentwicklungskonzepte aufgestellt, in denen die Gesamtheit der aus kommunaler Sicht erforderlichen Maßnahmen zusammengefasst und begründet worden ist. Mit den Standortentwicklungskonzepten wurden die einzelnen Maßnahmen aus der regionalen Wirtschaftsstruktur abgeleitet. Die inhaltliche Erstellung der Standortentwicklungskonzepte war – getreu dem Bottom-up-Ansatz – eine Angelegenheit der Kommunen. Die Landesregierung verpflichtete sich, jede der aufgeführten Maßnahmen ernsthaft zu prüfen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen standen untereinander nicht im Wettbewerb. Vielmehr wurde jede Maßnahme für sich durch die Landesregierung auf ihren Beitrag zur Entwicklung des Standortes hin geprüft. An dieser Stelle einen Wettbewerbsmechanismus zu installieren, wäre nicht zielführend gewesen. Denn die von einem einzelnen Standort vorgeschlagenen Maßnahmen zielten und zielen in der Regel auf verschiedene Fördertöpfe. Dadurch stehen sie untereinander nicht in Konkurrenz. Bei ähnlichen Maßnahmen verschiedener Wachstumskerne (z. B. Gewerbegebietserschließungen) verunmöglichten die sehr unterschiedlichen sektoralen und regionalen Strukturen einen Vergleich der Maßnahmen. Außerdem war es ja gerade ein Kerngedanke des Wachstumskernansatzes, die Gesamtheit aller Maßnahmen an einem Standort zu betrachten und alle entwicklungsrelevanten Förderprogramme räumlich zu überlagern. Es hätte diesen Grundgedanken konterkariert, wenn Standorte zu einzelnen Maßnahmen untereinander im Wettbewerb gestanden hätten.

Dass der grundlegende vertikale Koordinationsmechanismus auf Kooperation und nicht Wettbewerb beruht, kann darüber hinaus auch mit dem Erfordernis zu räumlicher Arbeitsteilung und zur Diversifikation der regionalen Wirtschaftsstrukturen begründet

werden. Denn wenn die Landesregierung Wettbewerbe um die Mittel bestimmter Förderprogramme ausgerufen hätte, hätte sie automatisch die Ziele dieser Förderprogramme übernehmen müssen. Kommunale Kreativität wäre so erstickt worden, da die Standorte dann bereits ihre Projekte auf die Kriterien der Programme hätten zuschneiden müssen. Durch den in vertikale Kooperation eingebetteten Bottom-up-Ansatz konnten die Standorte im ersten Schritt frei von bestimmten Förderprogrammen die aus ihrer Sicht erforderlichen Maßnahmen vorschlagen. Erst im zweiten Schritt wurde dann versucht, für die vorgeschlagenen Maßnahmen – grundsätzliche Sinnhaftigkeit vorausgesetzt – Förderprogramme zu finden. Mit anderen Worten: Die vorgeschlagenen Maßnahmen mussten sich nicht nach bestimmten Förderprogrammen richten – vielmehr haben sich die Förderprogramme nach den vorgeschlagenen Maßnahmen gerichtet.

Ein positives Nebenergebnis war eine höhere Differenzierung der Standortstrategien und somit eine bessere Diversifikation zwischen den Standorten und damit des Landes insgesamt. Für zukünftigen Strukturwandel und die Adaption globaler Wirtschaftstrends ist das Land so besser gewappnet.

Es verbot sich auch aus Sicht der Landesregierung, den brandenburgischen Kommunen die finanziellen Mittel für einen „Wettbewerb der Standorte" zur Verfügung zu stellen. Erinnert sei daran: Die Maßnahmen in den Standortentwicklungskonzepten bezogen und beziehen sich auf die Verbesserung öffentlicher Güter. Es ist das Grundwesen öffentlicher Güter, in Bereichen zum Einsatz zu kommen, bei denen die Marktlösung nicht effizient ist (Sinn 1998). Ein Wettbewerb der Standorte hätte maximal aus Sicht einzelner Standorte erfolgreich sein können. Aus Sicht des gesamten Landes wäre er nicht sinnvoll gewesen. Das Land darf aber – politisch und auch auf Grundlage der Landeshaushaltsordnung – seine Gelder nur zum Wohle des Landesinteresses (in Gänze) einsetzen.

Betrachtet man die Raumstruktur des Landes Brandenburg, zeigt sich ergänzend eine Zentrum-Peripherie-Konstellation zwischen den berlin-nahen und den berlin-fernen Räumen. Diese unterscheiden sich bei fast allen relevanten Wirtschaftsindikatoren wie Beschäftigungsentwicklung, Arbeitslosigkeit und Unternehmensumsatz. Als im Jahr 2010 der Wachstumskernprozess evaluiert wurde, war die unverändert deutliche Spreizung zwischen berlin-nahen und den berlin-fernen Räumen bei fast allen Indikatoren ein zentrales Ergebnis der Evaluation. Allerdings konnte anhand der Pendlerverflechtung auch nachgewiesen werden, dass die Wachstumskerne Arbeitsmarktzentren für ihr Umland sind und sich diesbezüglich auch verbessert hatten (Ernst Basler + Partner/Regionomica 2010b). Insofern sprach auch die spezifische Raumstruktur Brandenburgs gegen ein Wettbewerbsmodell. Denn Wettbewerb setzt ungefähr gleiche Ausgangsbedingungen voraus. Sind diese nicht gegeben, dann führt ein vertikal initiierter Wettbewerb zwischen verschiedenen Standorten zur Vertiefung der Zentrum-Peripherie-Strukturen. Angesichts der signifikanten Unterschiede zwischen berlin-nahen und den berlin-fernen Räumen hätte ein das gesamte Land „über einen Kamm scherender" Wettbewerb nicht der Stärkung der spezifischen Standortprofile gedient.

4.2.2 Mitwirkungsanreize für die Wachstumskerne

Die Tatsache, dass die vorstehend dargestellte Kooperationsstruktur aufgebaut worden ist, bedeutet natürlich nicht automatisch, dass das Angebot des Landes an die Kommunen von den Kommunen auch angenommen wird. Allerdings war schon zu Beginn des Prozesses klar, dass die Kooperationsbereitschaft vorhanden ist. Neben der eindeutig kommunizierten politischen Relevanz des Vorhabens (Federführung Staatskanzlei, siehe oben) war es auch angesichts der Finanzknappheit vieler Kommunen nicht überraschend, dass sie den Wachstumskernansatz mitgetragen haben. Denn er bot die Gelegenheit, auf Landes-

fördergelder bzw. über das Land bereitgestellte Bundes- und EU-Fördergelder zurückzugreifen. Dass die Finanzknappheit wirklich ein die Kooperation befördernder Faktor war, zeigt die Tatsache, dass relativ finanzstarke Wachstumskerne mitunter etwas weniger engagiert den Prozess angegangen sind (Landesregierung Brandenburg 2013: 7).

Neben die Aussicht auf Fördergelder trat im Verlauf des Prozesses ein weiterer Faktor, der die kommunale Kooperationsbereitschaft aufrechterhalten hat. Zunehmend wurde klar, dass die Umsetzung von Vorhaben zwischen Land und Kommunen besser funktioniert als vor Beginn des Wachstumskernprozesses (Landesregierung Brandenburg 2013: 3). Exemplarisch zeigte sich dies zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise, als durch die Bundesregierung Fördergelder für Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand bereitgestellt wurden. Um schnell konjunkturwirksam zu werden, stand für die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket nur ein relativ kurzer Zeitraum zur Verfügung. Durch die Vorarbeiten und die projektbezogenen Abstimmungen aus dem Wachstumskernprozess gelang es Land und Kommunen relativ schnell, regionalwirtschaftlich sinnvolle Projekte für die Konjunkturpaket-Gelder zu benennen und den Abfluss öffentlicher Fördermittel zu gewährleisten. Unter anderem dadurch wurde klar, dass der Wachstumskernprozess für die Kommunen mit positiven Wirkungen verbunden ist. Die Kooperationsbereitschaft der Standorte blieb so hoch.

Hinzu kam: Je länger der Prozess dauerte, desto intensiver konnte die Landesregierung die Strategien der verschiedenen Standorte beobachten. Im Laufe der Jahre bildete sich seitens des Landes ein guter Erfahrungsschatz bezüglich der Wirksamkeit von einzelnen Maßnahmen heraus. Erfolgreiche Projekte eines Wachstumskernes wurden dadurch – vermittelt durch die Landesregierung – zu Anregungen für andere Wachstumskerne. Die Kommunen bekamen so Hinweise auf andernorts erfolgreiche Projekte. Diese Informationsbereitstellung war ein weiterer Fakt für die Aufrechterhaltung der Kooperationsbereitschaft während des Prozesses.

4.2.3 Die Rolle der Landkreise

Ein letzter wichtiger Faktor in Bezug auf die vertikale Kooperation war und ist, dass sich der Wachstumskernansatz an Kommunen richtet – und nicht an Landkreise. Die Ausrichtung des Wachstumskernansatzes auf Städte und Gemeinden brachte es mit sich, dass die Landesebene einen eindeutigen kommunalen Ansprechpartner hatte. Die vertikalen Wege zwischen Land und Kommune waren deswegen kurz. Eine mögliche stärkere Einbeziehung der Landkreise wäre zudem mit dem Ziel der räumlichen Fördermittelkonzentration kaum vereinbar gewesen. Denn auch vor einer möglichen neuerlichen Welle an Kreisfusionen sind in Brandenburg – wie mittlerweile in fast allen Bundesländern der Bundesrepublik – die Landkreise flächenmäßig sehr große Gebilde. Selbst der kleinste Landkreis (Oberspreewald-Lausitz) hat immer noch gut 1.200 m² Fläche. Der größte Landkreis, die Uckermark, ist mit knapp 3.100 km² der sechstgrößte Landkreis Deutschlands. Weil die Landkreise flächenmäßig sehr große Gebilde sind, fällt es den Verantwortlichen auf der Landkreisebene nachvollziehbarer schwer, eine räumliche Schwerpunktsetzung umzusetzen, die sich an eine oder maximal zwei Kommunen ihres Kreises richtet. Landräte müssen notwendigerweise stärker an alle „Himmelsrichtungen" ihres Landkreises denken. Hinzu kommt: In Brandenburg sind bei der Kreisgebietsreform in den 90er Jahren gezielt strukturschwache Orte als Kreisstädte bestimmt worden. Das bedeutet: Zwischen der Gruppe der Wachstumskerne und der Gruppe der Kreisstädte gibt es nur eine relativ schwache Überlappung. Ein Landrat aber, der nicht auch an seine Kreisstadt denkt, wäre ein schlechter Landrat. Deswegen kommen die Landkreise als Akteure einer räumlich fokussierten Förderpolitik kaum in Frage.

4.3 Horizontale Koordination auf kommunaler Ebene

Neben der horizontalen Kooperation auf Landesebene und der vertikalen Kooperation zwischen Landesebene und Wachstumskernen hat der Wachstumskernprozess eine dritte Dimension der Kooperation: Die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene.

Bei der Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene sind im Rahmen des Wachstumskernprozesses zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden: Zum einen sind von den insgesamt 15 Wachstumskernen 5 Standorte sog. „Mehrlinge", d. h. sie bestehen aus mehr als einer Kommune (siehe oben 3.). Zum anderen sind alle Wachstumskerne – egal ob Mehrlinge oder nicht – gehalten, mit ihrem Umland zusammenzuarbeiten.

4.3.1 Zusammenarbeit der „Mehrlinge"

Fünf Wachstumskerne bestehen aus mehr als einer Kommune. Diese sog. Mehrlinge wurden bei der Ausweisung der Regionalen Wachstumskerne gebildet. Zu einem Wachstumskern wurden Kommunen zusammengefasst, die räumlich benachbart sind und enge Verflechtungen aufweisen. Der zentrale Indikator dafür waren signifikante Pendlerverflechtungen zwischen den einzelnen Kommunen. Aber auch eine sich abzeichnende kleinräumige Arbeitsteilung (z. B. zwischen einem Wissenschaftsstandort und einem Industriestandort) führte zur Bildung von Mehrlingen. Voraussetzung war jedoch in allen Fällen, dass eine Kommune ein gewisses „Eigengewicht" an wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Potenzialen aufwies. Wohnstandorte ohne wirtschaftliche oder wissenschaftliche Potenziale wurden nicht Teil von Mehrlingen und damit kein Wachstumskern.

Es gibt es einen Wachstumskern, der aus zwei Kommunen besteht (Frankfurt/Eisenhüttenstadt), drei Wachstumskerne, die aus drei Kommunen bestehen (Perleberg/Wittenberge/Karstädt, Königs Wusterhausen/Wildau/Schönefeld und Oranienburg/Hennigsdorf/Velten) sowie einen Wachstumskern, der aus fünf Kommunen besteht (Wachstumskern Westlausitz, bestehend aus den Kommunen Senftenberg, Schwarzheide, Großräschen, Finsterwalde und Lauchhammer). Bei den Mehrlingen gab und gibt es das Erfordernis, dass die den Wachstumskern bildenden Kommunen in allen den Prozess betreffenden Angelegenheiten zusammenarbeiten.

Die Bildung von Mehrlingen war eine Entscheidung der Landesregierung bei der Festlegung der Wachstumskernkulisse. Die beteiligten Kommunen wurden bei der Bildung der Mehrlinge nicht einbezogen. Es zeigte sich jedoch schnell: Alle Kommunen waren so froh, zur Wachstumskernkulisse zu gehören, dass sie auf Proteste gegen die Einbeziehung in einen Mehrling verzichteten. So fanden sich benachbarte Standorte mit zum Teil Jahrhunderte alten Nachbarschaftsrivalitäten zusammen in einem Wachstumskern wieder. Durch den Wachstumskernprozessrahmen war aber immer klar, dass Kooperation notwendig ist. Es ging vonseiten der Kommunen also nicht um die Frage, ob man kooperieren soll. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie man kooperiert.

Alle Mehrlinge standen zu Beginn des Wachstumskernprozesses vor der Herausforderung, ihre Zusammenarbeit zu organisieren. Seitens der Landesregierung gab es für Mehrlinge keine direkte finanzielle Unterstützung zur Organisation der Zusammenarbeit. Allerdings hat die Landesregierung darauf gedrungen, dass sich die beteiligten Kommunen untereinander eng abstimmen. So war schnell klar, dass die Mehrlinge ein gemeinsames Standortentwicklungskonzept vorzulegen haben. Auch mussten die in den Konzepten vorgeschlagenen Maßnahmen einen Effekt für den gesamten Wachstumskern haben. Eigentlich hätte dieses Kriterium einfach zu erfüllen sein müssen. Denn alle Maßnahmen – egal ob von Mehrlingen oder nicht – sollten gemäß dem Grundgedanken des Prozesses eine überregionale Ausstrahlung besitzen. Einen Effekt zumindest für den gesamten (eige-

nen) Wachstumskern zu haben, hätte also für eine vorgeschlagene Maßnahme ein einfach zu realisierendes Kriterium sein müssen. In der Praxis erwies sich dieses Kriteriums jedoch als nicht gar so einfach zu erfüllen. Gerade am Anfang des Wachstumskernprozesses waren in Standortentwicklungskonzepten einiger Mehrlinge die jeweiligen kommunalen Maßnahmen nur aufaddiert worden. Ein Mehrwert für den gesamten Wachstumskern war nicht immer zu erkennen. Mitunter wurde der Ausbau der eigenen Stadthalle zum Konferenzzentrum vorgeschlagen, obwohl eine andere Kommune des gemeinsamen Wachstumskerns über hinreichend Tagungskapazitäten verfügt.

Aus der Anlage des Prozesses (gemeinsames Standortentwicklungskonzept, Benennung von Projekten mit Mehrwert für den gesamten Wachstumskern) resultierte notwendigerweise ein Koordinationsbedarf zwischen den Kommunen. In den einzelnen Kommunen haben die Stadtverwaltungen der beteiligten Kommunen unterschiedliche Formen der Abstimmung gewählt. Die engste gewählte Form der Koordination ist der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung. Diesen Weg ist der Mehrling Oranienburg/Hennigsdorf/Velten gegangen (BBG 2006: 23). In der Vereinbarung wurden die inhaltlichen und finanziellen Aspekte der Zusammenarbeit im Wachstumskern geregelt.

Mehrere andere Mehrlinge entschieden sich – als zweitengste Form der Kooperation – für die Berufung eines Wachstumskernkoordinators. Dieser Koordinator entstammte in der Regel der kommunalen Wirtschaftsförderlandschaft. Die Finanzierung erfolgte durch die beteiligten Wachstumskernkommunen. Ein Sonderfall war der Wachstumskern Frankfurt/Eisenhüttenstadt. Dieser verfügte bereits vor Beginn des Wachstumskernprozesses über eine gemeinsame kommunale Wirtschaftsfördergesellschaft. Diese wurde konsequenterweise dann auch mit der Koordination der internen Abstimmung zwischen beiden Städten im Rahmen des Wachstumskernprozesses beauftragt.

Eine dritte, eher lose Form der Abstimmung im gemeinsamen Wachstumskern (die natürlich mit den vorgenannten Formen kombinierbar ist und auch kombiniert wird) ist der rotierende Vorsitz zwischen den Kommunen im Rahmen des Wachstumskernprozesses. Rotierender Vorsitz bedeutet, dass eine der Kommunen – in der Regel für ein Jahr – die organisatorischen Aufgaben zur internen Abstimmung übernommen hat. Damit einher ging und geht, dass über den Bürgermeister der den Vorsitz innehabenden Kommune die politischen Kontakte zur Landesregierung laufen.

Wie sind die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zu bewerten? Über mehrere Jahre beobachtete die Landesregierung neutral die verschiedenen Formen der Kooperation. In jüngeren Berichten zum Fortgang des Wachstumskernprozesses wurde jedoch deutlicher die Einschätzung vertreten, dass ein Koordinator zwischen den Kommunen positiv wirkt (Ernst Basler + Partner/Regionomica 2010a). Das reine Modell eines rotierenden Vorsitzes wurde als nicht ausreichend eingestuft. Damit wurde implizit bestätigt, dass die Schaffung einer neuen Institution der bessere Weg ist, um einen interkommunalen Mehrwert zu schaffen. Dieser Fakt ist auch deshalb hervorzuheben, weil die brandenburgischen Städte – auch die beteiligten Wachstumskernkommunen – im bundesdeutschen Maßstab relativ klein sind (als größte „Mehrlings-Kommune“ hat Frankfurt an der Oder ca. 60.000 Einwohner). Überschaubare Strukturen allein haben aber nicht dazu geführt, dass es zur erforderlichen Tiefe der Abstimmung gekommen ist. Erst der Aufbau einer gemeinsamen Einrichtung vermochte die Kommunen wirklich zu verbinden. Keine Unterschiede in der Kooperationstiefe gibt es dagegen zwischen Mehrlingen mit und ohne formale Kooperationsvereinbarung, sofern diese „nur“ über eine gemeinsame Koordination verfügen.

4.3.2 Horizontale Kooperation mit den Umlandkommunen

Einer der Kerngedanken des Wachstumskernprozesses ist, die Entwicklung der brandenburgischen Regionen durch die Stärkung der wirtschaftsstärksten Standorte in den Regionen zu fördern. Dieses kommt bereits in der Wortwahl *Regionale* Wachstumskerne zum Ausdruck. Wachstumskerne sollten Arbeitsmarkt- und Wirtschaftszentren sein – und sind es laut Evaluationsbericht auch (Ernst Basler + Partner; Regionomica 2010b). Diese positive Wirkung auf die benachbarten Gebiete (räumliche Spillovereffekte) würde sich grundsätzlich – zum Beispiel in Form von Einpendlern – auch ohne Kooperation zwischen den Wachstumskernen und ihren Nachbarkommunen entfalten. Entsprechend niedrig gewichtet war das Thema der Zusammenarbeit zwischen den Wachstumskernen und ihrem Umland zu Beginn des Wachstumskernprozesses. In den ersten Berichten der zuständigen Interministeriellen Arbeitsgruppe finden sich kaum explizite Hinweise auf aktive Kooperationen zwischen Wachstumskernen und Umlandgemeinden (Landesregierung Brandenburg 2005a, 2005b). Dieses änderte sich im Laufe der Jahre. Anfangs waren konkrete Projekte zwischen Wachstumskernen und Umlandgemeinden die zentrale Triebkraft für eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit. In den Standortentwicklungskonzepten wurden durch die Wachstumskerne Maßnahmen verankert, die ohne eine interkommunale Abstimmung nicht umsetzbar gewesen wären. Diese Verankerung geschah nicht systematisch. Vielmehr ergab sie sich durch die räumliche Struktur der Projekte. Beispiele dafür sind Straßenausbauprojekte oder die Entwicklung von Verkehrslandeplätzen, die Gemarkungsgrenzen überschreiten.

Im Laufe der Zeit verschoben sich die Akzente der Umlandkooperation. Die projektgetriebene Umlandkooperation „von unten" wurde durch politische Signale „von oben", d. h. durch die Landesregierung, ergänzt. Um klar zu machen, dass das gesamte Land von der Entwicklung der Wachstumskerne profitiert, wurden die Standorte ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit ihrem Umland[4] aufgefordert. Dadurch sollte auch dem Gefühl in den Nicht-Wachstumskernen, abgehängt zu sein, entgegengewirkt werden. Die Frage der Umlandkooperation hatte und hat also auch eine deutliche politische Komponente.

Die Landesregierung unterstützte die horizontale kommunale Kooperation nicht nur verbal. Nach einer entsprechenden Änderung des Rahmenplanes der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) im Jahr 2008 war es möglich, dass die Länder den Regionen GRW-Gelder im Rahmen von sog. Regionalbudgets zur Verfügung stellen (vgl. den Beitrag von Tetsch in diesem Band). Die Regionen können laut GRW-Koordinierungsrahmen mit dem Regionalbudget eigenständig Vorhaben durchführen, die Zielen wie der Mobilisierung regionaler Wachstumspotenziale, der Stärkung regionsinterner Kräfte und der Verstärkung von Maßnahmen des Regionalmarketings dienen (Deutscher Bundestag 2009). Voraussetzung für die Inanspruchnahme des GRW-Regionalbudgets ist u. a., dass ein tragfähiges integriertes Entwicklungskonzept vorhanden ist. Die brandenburgische Landesregierung entschied, den Einsatz des GRW-Regionalbudgets in Brandenburg mit dem Wachstumskernprozess zu verzahnen. Antragsberechtigt waren und sind nur die Wachstumskerne. Dadurch wurde nicht nur die allgemeine Bedeutung des Wachstumskernprozesses unterstrichen. Da die Wachstumskerne über Standortentwicklungskonzepte verfügten, waren die vom Koordinierungsrahmen geforderten integrierten Entwicklungskonzepte in Brandenburg bereits vorhanden. Je Wachstumskern stand und steht eine Regionalbudget-Summe von jährlich 150.000 Euro zur Verfügung (bei drei Jahren Laufzeit, mit Verlängerungsoption). Zusätzlich müssen 20 % Eigenmittel als Kofinanzierung beigesteuert werden (ILB 2011).

[4] Der räumliche Radius bei der Umlandkooperation wurde von den Wachstumskernen unterschiedlich gewählt. In der Mehrzahl der Fälle erfolgte eine Zusammenarbeit mit den unmittelbar angrenzenden Kommunen.

Das GRW-Regionalbudget kann jedoch von Wachstumskernen nur beantragt werden, wenn vorher eine Abstimmung mit dem umgebenden/angrenzenden Landkreis stattgefunden hat. Es stand dadurch also ein Instrument zur Verfügung, mit dem die Zusammenarbeit von Wachstumskern und Umland unterstützt werden konnte. Seit Einführung des Regionalbudgets haben fast alle Wachstumskerne ein Regionalbudget beantragt.

Durch die Betonung des hohen Stellenwerts der Umlandkooperation durch die Landesregierung und die Einführung des GRW-Regionalbudgets haben sich die Inhalte der Umlandkooperation gegenüber der projektgetriebenen ersten Phase deutlich erweitert. Gegenstand der Kooperation waren und sind nun häufiger gemeinsame Marketingaktivitäten und Auftritte auf Messen jenseits der brandenburgischen Landesgrenzen; dieses ist sicherlich auch auf die vom Koordinierungsrahmen vorgegebenen Fördertatbestände zurückzuführen. Einige Wachstumskerne haben sich darüber hinaus mit ihrem Umland auf eine gemeinsame Gewerbegebietsentwicklung verständigt. In einem Fall ging diese sogar so weit, vorsichtige gemeinsame Überlegungen zur Aufteilung der kommunalen Steuermehreinnahmen bei erfolgreicher Gewerbegebietsentwicklung anzustellen.

5 Fazit

Wie einleitend dargelegt, war es nicht Ziel dieses Artikels, den Beitrag des Wachstumskernprozesses zur Generierung von Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen zu untersuchen. Ziel war es vielmehr, die Politikkoordination im Rahmen des Prozesses zu analysieren und Schlussfolgerungen für die Anlage des Koordinationsregimes abzuleiten. Eine Teilfrage war, wie dabei das Verhältnis von Zentralität und Dezentralität zwischen politischen Ebenen ausgestaltet werden sollte. Daneben wurde auch betrachtet, welche Rolle der Wettbewerb zwischen den verschiedenen politischen Ebenen spielt und wie Wettbewerb und Kooperation austariert sein sollten.

Die Analyse der Politikkoordination folgte dabei der klassischen Aufteilung in horizontale und vertikale Politikkoordination. Die horizontale Koordination wurde dann noch einmal separat für die zentrale Ebene (Landesregierung) und die dezentrale Ebene (Regionen/Standorte) untersucht.

Die übergreifende Frage, ob die räumliche Förderpolitik in Brandenburg durch den Wachstumskernprozess besser koordiniert wird, kann sowohl in horizontaler Hinsicht (siehe 4.1 und 4.3) als auch in vertikaler Hinsicht (siehe 4.2) bejaht werden. Folgende Bedingungen für die erfolgreiche Politikkoordination können benannt werden:

Zentralität vs. Dezentralität: Dezentralisierung mit dem System der interregionalen Kooperation

Die Dezentralisierung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen und die gleichzeitige Errichtung eines Systems der interregionalen Kooperation ist ein guter Weg, um die positiven Effekte der Dezentralisierung mit den positiven Effekten von Zentralisierung zu verbinden. Ein solches Vorgehen ermöglicht auf der einen Seite die Ausrichtung der Politik an den Präferenzen der Bürger und eine Entscheidungsfindung auf Grundlage der vor Ort vorhandenen Informationen von Kommunen und Unternehmen. Auf der anderen Seite sichert das System interregionaler Kooperation die Stabilisierungsfunktion, die der fiskalische Föderalismus gemeinhin der zentralen Ebene zuschreibt.

Die Dezentralisierung verhindert zudem, dass eine vermeintlich allwissende zentrale Ebene für den Gesamtraum den falschen Kurs vorgibt. Durch „von unten“ entwickelte Standortkonzepte ist die Vielfalt der Strategien höher. Das erhöht die Robustheit des Gesamtraumes im Strukturwandel.

Wettbewerb vs. Kooperation: Vorsicht bei der Einführung von Wettbewerbselementen in ein System, das wegen der Ineffizienz der Marktlösung etabliert worden ist

Es gibt politische Institutionen auch deswegen, weil Wettbewerb beim Umgang mit einem Problem zu keiner effizienten Lösung führt. In ein System, das wegen der Ineffizienz der Wettbewerbslösung etabliert wurde, wieder Wettbewerbselemente einführen zu wollen, muss sehr gut begründet werden. Die Gefahr, dass der Wettbewerb zwischen dezentralen/kommunalen Gebietskörperschaften um Einkommen zu einem Subventionswettlauf führt, ist virulent. Ein solcher Wettlauf kann das Einkommen einer einzelnen dezentralen/kommunalen Gebietskörperschaft mehren. Aus Sicht der zentralen Ebene ist ein Wettbewerb der dezentralen/kommunalen Gebietskörperschaften um Einkommen aber eine Sackgasse.

Wettbewerb vs. Kooperation: Investitionsbedingungen für Unternehmen durch horizontale und vertikale Zusammenarbeit der politischen Ebenen verbessern

Das Gegenmodell zum Einkommen nur verteilenden Subventionswettlauf ist die Mehrung des Einkommens im Gesamtraum durch gestiegene Investitionsbereitschaft. Dazu gibt es sicherlich viele Wege. Der Wachstumskernansatz in Brandenburg ist jedoch einer von ihnen. Durch den Fokus auf wirtschaftsstarke Standorte im Rahmen einer vertikalen Kooperation zwischen Landesregierung und Kommunen und den Einsatz von Fördermitteln aller Politikfelder für wirtschaftliche Entwicklung im Rahmen der horizontalen Kooperation der Ressorts hat die Politik signalisiert, dass sie im Rahmen ihres Instrumentensets die Bedingungen für wirtschaftliche Entwicklung verbessern wird. Mit anderen Worten: Sie hat Investitionsanreize geschaffen und so die Voraussetzungen für die Erhöhung der Investitionsbereitschaft geschaffen.

Vertikale Kooperation: Räumliche Fokussierung führt zu klaren Kooperationsstrukturen

Der oben dargestellte Ansatz einer Dezentralisierung in Verbindung mit einem System der interregionalen Kooperation führt zwangsläufig zu vertikalen und horizontalen Kooperationserfordernissen. Eine Erfahrung aus dem Wachstumskernprozess ist, dass eine räumlich fokussierte Förderstrategie die vertikale Kooperation erleichtert. Die Ausrichtung auf einige Standorte führt zu einer Komplexitätsreduktion bei der vertikalen Zusammenarbeit. Für die Kooperation gibt es einen klaren Akteur auf Landesebene (Landesregierung) und einen klaren Akteur auf kommunaler Ebene (Standort). Die räumliche Konzentration von Fördermitteln ist politisch sicher nicht einfach – aber administrativ ist sie besser zu steuern.

Vertikale Kooperation: Thematisch breit und auf Dauer anlegen

Die Breite der Themen des Wachstumskernprozesses und die auf Dauer angelegte Zusammenarbeit haben der Landesregierung einen hohen Erfahrungsschatz bezüglich der Wirksamkeit einzelner Maßnahmen verschafft. Dadurch wurde die Landesregierung zu einem „Informationenmittler“ zwischen den Wachstumskernen. Hiervon haben die Standorte bei der Weiterentwicklung ihrer Konzepte profitiert.

Horizontale Kooperation (auf der zentralen Ebene): Starker Koordinator erforderlich

Die Einbindung von Förderprogrammen vieler Ministerien erfordert einen starken Koordinator zur Einbindung und zum Ausgleich von Ressortinteressen. Die federführende Ansiedlung des Wachstumskernprozesses bei der Staatskanzlei diente diesem Ziel. Sie ist unbedingt als ein wichtiger Faktor zu klassifizieren.

Die starke Rolle der Staatskanzlei vermeidet auch, dass sich die Ressorts bevormundet fühlen. Denn die Kanzlei hat – anders als jedes Ministerium – keine sich aus der Geschäftsverteilung der Landesregierung ergebenden eigenen fachpolitischen Interessen. Deswegen kann sie mit Ressortinteressen leichter umgehen und bei widerstreitenden Interessen zwischen Ministerien vermitteln.

Horizontale Kooperation (auf der zentralen Ebene): Räumliche Fokussierung erleichtert interministerielle Abstimmung

Die räumliche Fokussierung der Fördermittel auf einen Standort erleichtert die Abstimmung der Ressorts bei interministeriell zu fördernden Vorhaben. Die Bereitschaft oder Nicht-Bereitschaft eines Ressorts zur Unterstützung eines Projektes, das ein Ministerium oder mehrere Ministerien berührt, wird so schneller transparent. Hinzu kommt, dass die Zustellung von Projektvorschlägen im Rahmen des Standortentwicklungskonzeptes den Informationsfluss zwischen den Ministerien verbessert.

Horizontale Kooperation (auf der dezentralen Ebene, in den Mehrlingen): Erst gemeinsame Einrichtungen führen in den Mehrlingen zu einer Standortpolitik „aus einem Guss“

Innerhalb eines Wachstumskernes war die horizontale Kooperation in den sog. Mehrlingen über Gemeindegrenzen hinweg zwischen den beteiligten Kommunen eine Herausforderung. Diese Herausforderung bestand auch bei wirtschaftlich eng verflochtenen Kommunen. Es hat sich gezeigt, dass ein rotierender Vorsitz zwischen den Kommunen nicht ausreichend ist, um einen interkommunalen Mehrwert zu schaffen. Um einen Mehrlings-Wachstumskern als einen Standort gemeinsam zu profilieren, ist die Schaffung einer neuen Koordinationsstelle der bessere Weg. Verallgemeinert gesprochen: Gemeinsame Institutionen erleichtern eine wirksame interkommunale Kooperation.

Horizontale Kooperation (auf der dezentralen Ebene, zwischen Wachstumskernen und ihrem Umland): Systematische Anstöße auf hoher politischer Ebene

Damit der Gesamtraum eines Landes von einer räumlich fokussierenden Förderpolitik profitiert, ist eine horizontale Kooperation zwischen den Kernstandorten und ihrem Umland erforderlich. Dazu lässt sich mit Blick auf den Wachstumskernprozess konstatieren, dass ohne externen Anstoß eine systematische Zusammenarbeit nur ausnahmsweise zu verzeichnen war. Zu Beginn des Prozesses erfolgte eine projektbezogene Kooperation im Einzelfall, aber keine umfassende Kooperation. Ein Durchbruch wurde hier erst erzielt, als das Thema Umlandkooperation von der Landesregierung politisch hoch gewichtet und mit dem GRW-Förderprogramm Regionalbudget untersetzt worden ist. Insofern ist eine Schlussfolgerung aus dem Wachstumskernprozess, dass mit Blick auf Kern-Umland-Kooperationen Förderungen wie das GRW-Regionalbudget eine wichtige Rolle spielen.

Aus den vorstehenden Schlussfolgerungen für das Fallbeispiel Brandenburg können andere Regionen Anregungen dazu ableiten, welche Organisationsformen in Bezug auf die Politikkoordination für sie geeignet sind.

Literatur

Axelrod, R. (1984): The evolution of cooperation. New York.

Benz, A. (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.

Benz, A.; Scharpf, F.; Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main.

BBG – Beteiligungs- und Beratungsgesellschaft mbH (2006): Regionaler Wachstumskern Oranienburg-Hennigsdorf-Velten. Standortentwicklungskonzept. http://rwk-ohv.de/_cms/wp-content/uploads/2010/07/STEK_OHV_Endbericht.pdf (27.03.2013).

Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ab 2009. Unterrichtung durch die Bundesregierung. http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/139/1613950.pdf (27.03.2013).

Dybe, G. (2003): Regionaler wirtschaftlicher Wandel. Münster.

Dybe, G. (2006): Zur Popularität von Clusterstrategien in Regionalökonomie und Wirtschaftspolitik – Ihre Ursachen und ihre Folgen für wirtschaftliche Unterschiede zwischen Regionen. Kassel. = Planungsrundschau 13.

Dybe, G.; Lange, H.-G. (2009): Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik: Dargestellt an den Beispielen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. In: Eich-Born, M. (Hrsg.): Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland. Hannover, 124-147. = Arbeitsmaterial der ARL 345.

Elazar, D. J. (1991): Cooperative Federalism. In: Kenyon, D.A.; Kincaid, J. (Hrsg.): Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, 65-86.

Ernst Basler + Partner; Regionomica (2010a): Zweiter Zwischenbericht „Evaluation der Ergebnisse der Neuausrichtung der Förderpolitik auf Regionale Wachstumskerne". http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/rwk_evaluierung.pdf (27.03.2013).

Ernst Basler + Partner; Regionomica (2010b): Endbericht „Evaluation der Ergebnisse der Neuausrichtung der Förderpolitik auf Regionale Wachstumskerne". http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/endbericht%20.pdf (27.03.2013).

ILB – Investitionsbank des Landes Brandenburg (2011): Richtlinie Infrastruktur. http://www.ilb.de/de_1/pdf/richtlinie_16129.pdf (27.03.2013).

Keim, K.-D. (1998): Nicht-Kooperation oder Zukunftsgestaltung durch neue Formen regionalen (Ver-)Handelns. In Kujath, H. J. (Hrsg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes. Berlin, 291-304.

Kincaid, J. (1991): The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy. In: Kenyon, D.A.; Kincaid, J. (eds.): Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, 87-114.

Klodt, H.; Schmidt, K.-D. (1989): Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Kiel.

Lammers, K. (2000): Verteilung versus Allokation – Thesen zum Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Wettbewerb der Gliedstaaten in einem Bundesstaat aus ökonomischer Sicht. In: Schmidt-Trenz, H.-J.; Fonger, M. (Hrsg.): Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich. Baden-Baden, 87-89.

LBV – Landesamt für Bauen und Verkehr (2010): Regionale Wachstumskerne. http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/rwk_karte.pdf (10.06.2014).

Landesregierung Brandenburg (2005a): Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost vom 4. April 2005 zur Sitzung der Landesregierung am 12. April 2005. http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/erster_bericht.pdf (27.03.2013).

Landesregierung Brandenburg (2005b): Zweiter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost zur Sitzung der Landesregierung am 22. November 2005. http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.1168.de/20051122bericht.pdf (27.03.2013).

Landesregierung Brandenburg (2006): Neuausrichtung der Förderpolitik wird konsequent umgesetzt. http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.368312.de&_siteid=28 (27.03.2013).

Landesregierung Brandenburg (2009): Achter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost zur Sitzung der Landesregierung am 15. Dezember 2009, Anlage 1. http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/8imag_anlage1.pdf (27.03.2013).

Landesregierung Brandenburg (2011): Zehnter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integrierte Standortentwicklung zur Sitzung der Landesregierung am 15. Februar 2011. http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/10bericht.pdf (27.03.2013).

Landesregierung Brandenburg (2013): Zwölfter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integrierte Standortentwicklung zur Sitzung der Landesregierung am 26. Februar 2013. http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/20130226_rwk_bericht.pdf (27.03.2013).

Oates, W. E.; Schwab, R. M. (1991): The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. In: Kenyon, D. A.; Kincaid, J. (eds.): Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, 127-145.

Perroux, F. (1955): Note on the Concept of Growth Poles. In: McKee, D. L.; Dean, R. D.; Leahy, W. H. (eds.): Regional Economics. New York, 93-103.

Sinn, H.-W. (1998): European Integration and the Future of the Welfare State. = CES Working Papers 153.

Autor

Dr. **Georg Dybe** (* 1971), Dipl.-Volkswirt, seit 2002 tätig in der öffentlichen Verwaltung in Potsdam. Von 1997 bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner bei Berlin.